

Nicht nur eine Frage der Finanzierung: Karlsruhe verhandelt zum Rundfunkbeitrag

VB verfassungsblog.de/nicht-nur-eine-frage-der-finanzierung-karlsruhe-verhandelt-zum-rundfunkbeitrag/

Wolfgang Schulz So 20 Mai 2018

So 20 Mai 2018

Bislang hat es das Bundesverfassungsgericht mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gut gemeint. Es hat die Einführung privaten Rundfunks mit geringeren Vielfaltsanforderungen davon abhängig gemacht, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Aufgabe der Grundversorgung erfüllt (BVerfGE 73, 118) und die Anstalten vor staatlichen Übergriffen geschützt (zuletzt Urteil des Ersten Senats vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11). Was ist nun vom aktuellen Verfahren zum Rundfunkbeitrag (1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17) zu erwarten?

Im Kern geht es um die Frage, ob das vorliegende Modell, nach dem der Rundfunkbeitrag unabhängig davon erhoben wird, ob ein Empfangsgerät existiert, verfassungswidrig ist. Zudem wurden Verstöße gegen den Gleichheitsgrundsatz geltend gemacht, etwa weil für jede Wohnung ein Rundfunkbeitrag verlangt wird unabhängig davon, wie viele Personen dort wohnen, aber auch wegen der Berechnung der Beiträge für dienstlich genutzte Fahrzeuge.

Dass das Bundesverfassungsgericht letzte Woche zwei Tage mündlich verhandelt hat, überrascht auch vor dem Hintergrund, dass das Bundesverwaltungsgericht alle relevanten Fragen schon geprüft hatte. Dabei hatte es sich eng an der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts orientiert und keine neuen Dogmatiken entwickelt, die das Verfassungsgericht nun korrigieren müsste. Insofern war eigentlich nur zu warten, dass das Gericht Probleme im Detail sieht, etwa bei der Staffelung der Beiträge im nicht-privaten Bereich.

Wenn das Gericht nun doch grundsätzlicher prüft, stellen sich im Wesentlichen zwei Fragen: Ist der Beitrag in der aktuellen Ausgestaltung wirklich als Gegenleistung für den individuell zurechenbaren Vorteil anzusehen, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme empfangen zu können? Und wird dieser Vorteil verlässlich erfasst, wenn die Beitragspflicht einzig darauf abstellt, dass jemand eine Wohnung unterhält? Beim alten Konzept der Rundfunkgebühr, das an das Bereithalten eines Empfangsgerätes anknüpfte, hatte das Bundesverfassungsgericht kein Problem mit der Zahlungspflicht, auch wenn Bürger und Bürgerinnen glaubhaft versicherten, keine öffentlich-rechtlichen Programme zu nutzen (BVerfGE 87, 181 [201]). Allerdings ist die Inhaberschaft einer Wohnung sicher ein schwächerer Indikator für den „individuell zurechenbaren Vorteil“, den man für eine verfassungskonforme Abgabe dieser Art benötigt, als das Bereithalten eines Empfangsgerätes.

Insofern wäre es wohl sachgerechter, erst gar nicht auf die konkrete Möglichkeit der Nutzung öffentlich-rechtlicher Angebote abzustellen. Vielmehr ist der individuelle Vorteil für die Vorzugslast darin zu sehen, dass Bürger und Bürgerinnen überhaupt am System Rundfunkkommunikation teilhaben können, was nur der Fall ist, wenn das Funktionieren

dieses Systems institutionell abgesichert ist. Dies wäre auch deshalb konsequent, weil der Rundfunkbeitrag eben nicht nur der Finanzierung der Öffentlich-Rechtlichen, sondern der „Gesamtveranstaltung Rundfunk“ dient, was angesichts des oben genannten Junktimes (Privatfunk in dieser Form nur, wenn die öffentlich-rechtliche Säule des Systems die Grundversorgung garantiert) auch plausibel erscheint. Dies macht den Beitrag noch nicht zur Steuer, da es weiterhin eine Kopplung zwischen Erhebungszweck und Verwendung der Finanzmittel gibt.

Es wäre allerdings eine überraschende Abkehr von den bisherigen Grundlagen der Rechtsprechung, wenn das Bundesverfassungsgericht das Modell grundsätzlich in Frage stellte. Dass eine Reform notwendig war, hat das Gericht immerhin schon anerkannt, als es prüfte, ob internetfähige PCs als Empfangsgeräte bei der Ermittlung der Gebührenpflicht (nach altem Recht) einbezogen werden können (Nichtannahmebeschl. vom 22.10.2012 – 1 BvR 199/11). Es stellte dabei maßgeblich auf die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die öffentliche Kommunikation und die Notwendigkeit ab, eine stabile Finanzierung zu sichern und eine „Flucht aus der Rundfunkgebühr“ zu verhindern.

Bleibt die Frage der gerechten Verteilung der Last. Insgesamt wird man in einer Welt, in der alles gemessen und individualisiert werden kann und wird, mit einer höheren Begründungslast für Typisierungen rechnen müssen, die dem Gesetzgeber im Abgabenrecht von der Rechtsprechung bislang recht großzügig zugebilligt wurden. Vor diesem Hintergrund ist die Prüfung, ob das Anknüpfen an die Wohnung und die Staffelungen im nicht-privaten Bereich zulässig sind, nicht ohne Risiken. Allerdings ist auch die Zahl der Alternativen überschaubar.

Ein Grund dafür, dass sich das Gericht so intensiv mit dem Thema auseinandersetzt, dürfte allerdings auch darin liegen, dass es die öffentliche Diskussion um die Zukunft des dualen Rundfunksystems befördern möchte. Anders als in der Schweiz, wo die Initiative zur Abschaffung der Rundfunkgebühren eine öffentliche Auseinandersetzung bewirkt hat, an deren Ende die Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer sich bewusst und überzeugt zum öffentlich-rechtlichen System bekannt hat, findet die Debatte in Deutschland überwiegend in Experten-Zirkeln statt. Dabei gibt es überzeugende Argumente für das System, etwa die Notwendigkeit, eine immer diversere Gesellschaft in eine Öffentlichkeit zu integrieren, in der die für die Demokratie essentielle Meinungs- und Willensbildung stattfinden kann. Dem Gericht ist sicher klar, dass das System breit akzeptiert sein muss. Es genügt nicht, es verfassungsrechtlich abzusichern.

Vor diesem Hintergrund dürften vor allem die sechs Bundesländer, die gerade an einer grundlegenden Reform von Auftrag und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks arbeiten, mit Interesse nach Karlsruhe schauen. Vielleicht finden sie Hinweise darauf, dass ein Modell verfassungskonform ist (und unter welchen Voraussetzungen), das den Rundfunkbeitrag an einen Index koppelt und eine grundsätzliche Budgetierung für die Anstalten vorsieht, wobei diese dann weitgehend eigenständig definieren könnten, welche Angebote sie mit den verfügbaren Mitteln unterbreiten. Viel spricht dafür, dass es geht, aber Hinweise des Gerichtes würden sicher die Chance erhöhen, dass alle Länder bei diesem Reformvorhaben mitziehen.

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Schulz, Wolfgang: *Nicht nur eine Frage der Finanzierung:*

Karlsruhe verhandelt zum Rundfunkbeitrag, *VerfBlog*, 2018/5/20,

<https://verfassungsblog.de/nicht-nur-eine-frage-der-finanzierung-karlsruhe-verhandelt-zum-rundfunkbeitrag/>, DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20180520-232014>.